Conseil d'État, juge des référés, 31 octobre 2026, Ministre de l'intérieur c/ Union des syndicats CGT Paris et autres, n° 521001

Source officielle : https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2026-10-31/521001

Conseil d'État

N° 521001

ECLI:FR:CEORD:2026:521001.20261031

Inédit au recueil Lebon

Juge des référés

Mme Anne Egerszegi, présidente

Mme Anne Egerszegi, rapporteure

Samy DJEMAOUN, avocats

Lecture du samedi 31 octobre 2026

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

L'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris) et la Fédération syndicale unitaire (FSU) ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du préfet de police à intervenir, portant interdiction totale ou partielle de la manifestation déclarée le 27 octobre 2026 pour le samedi 31 octobre 2026 à Paris de la place de la Bastille à la place de la Nation annoncée aux organisateurs le 28 octobre 2026, et d'enjoindre au préfet de police d'édicter, de publier sur le site internet de la préfecture de police et de notifier à l'ensemble des organisateurs tout arrêté portant interdiction totale ou partielle de cette manifestation.

L'Union nationale des étudiants de France (le syndicat étudiant UNEF) a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'ordonner au préfet de police de publier les arrêtés portant mesures de police applicables à Paris relatives à la manifestation prévue le 31 octobre 2026, dont les modalités ont été déclarées dès le 27 octobre, dans un délai permettant un accès effectif et utile au juge des référés.

La Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté n° 2026-01481 du préfet de police du 30 octobre 2026 portant interdiction partielle de la manifestation déclarée par l'Union départementale CGT et prévue le 31 octobre 2026 à Paris.

L'Union Syndicale Solidaires Paris a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté n° 2026-01481 du 30 octobre 2026.

Par une ordonnance n°s 2633497, 2633526, 2633527, 2633529 du 30 octobre 2026, le juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, a admis l'intervention de l'Union régionale Force Ouvrière d'Ile-de-France, dit qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de police de publier l'arrêté portant interdiction partielle de manifester le 31 octobre 2026 ni de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris) et la Fédération syndicale unitaire (FSU), et suspendu l'exécution de l'arrêté n° 2026-01481

du 30 octobre 2026 du préfet de police portant interdiction partielle de la manifestation prévue le 31 octobre 2026 à Paris.

Par une requête, enregistrée le 30 octobre au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance en tant qu'elle a suspendu l'exécution de l'arrêté n° 2026-01481 du 30 octobre 2026 ;

2°) de rejeter, dans cette mesure, les demandes de l'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris), de la Fédération syndicale unitaire (FSU), de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE), de l'Union nationale des étudiants de France (le syndicat étudiant UNEF) et de l'Union Syndicale Solidaires Paris.

Il soutient que :

• la condition d'urgence requise par l'article L. 521-2 du code de justice administrative n'est pas remplie ;

• la mesure d'interdiction est nécessaire eu égard aux risques de troubles pour l'ordre public, adaptée et proportionnée ;

• elle ne porte aucune atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale dès lors qu'elle permet aux déclarants de manifester dans des conditions équivalentes, le même jour, sur la même plage horaire, sur la même distance et également sur des axes majeurs de Paris.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 30 octobre 2026, l'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris) et la Fédération syndicale unitaire (FSU) concluent au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elles soutiennent que les moyens soulevés par le ministre de l'intérieur ne sont pas fondés. Elles contestent en outre la décision du juge des référés du tribunal administratif de Paris de ne pas transmettre la question prioritaire de constitutionnalité soulevée à l'encontre des articles L. 211-4 et L. 211-2 du code de la sécurité intérieure.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 octobre 2026, la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés par le ministre de l'intérieur ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 octobre 2026, l'Union nationale des étudiants de France (le syndicat étudiant UNEF) conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés par le ministre de l'intérieur ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à l'Union Syndicale Solidaires Paris qui n'a pas produit de mémoire.

Par une intervention, enregistrée le 30 octobre 2026, l'Union régionale Force Ouvrière d'Ile-de-France demande au juge des référés du Conseil d'Etat de rejeter l'appel du ministre de l'intérieur. Elle soutient que son intervention au soutien des conclusions présentées par l'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris) est recevable et soutient que les moyens soulevés par le ministre de l'intérieur ne sont pas fondés.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le ministre de l'intérieur et d'autre part, l'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris), la Fédération syndicale unitaire (FSU), la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE), l'Union nationale des étudiants de France (le syndicat étudiant UNEF) et l'Union Syndicale Solidaires Paris ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 30 octobre 2026, à 22 heures :

- les représentants du ministre de l'intérieur ;

- Me Gilbert, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'Union Syndicale Solidaires Paris et de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) ;

- les représentants de l'Union Syndicale Solidaires Paris ;

- les représentants de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) ;

- les représentants de l'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris) et de la Fédération syndicale unitaire (FSU) ;

- les représentants de l'Union nationale des étudiants de France (le syndicat étudiant UNEF) ;

à l'issue de laquelle la juge des référés a prononcé la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

- le code de la sécurité intérieure ;

- le code de justice administrative ;

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. (...) ».

2. Le ministre de l'intérieur relève appel de l'ordonnance du 30 octobre 2026 du juge des référés du tribunal administratif de Paris en tant qu'il a, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, suspendu l'exécution de l'arrêté n° 2026-01481 du 30 octobre 2026 par lequel le préfet de police a interdit l'itinéraire de la manifestation déclarée par l'Union départementale CGT pour le 31 octobre 2026 entre les places de la Bastille et de la Nation et indiqué que le rassemblement pourrait se tenir entre la Porte de Bagnolet et la Porte de Charenton, en empruntant les boulevards des Maréchaux.

3. L'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure soumet à l'obligation de déclaration préalable « tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique ». Aux termes de l'article L. 211-2 du même code : « La déclaration est faite à la mairie de la commune ou aux mairies des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date de la manifestation. A Paris, la déclaration est faite à la préfecture de police. (...). / La déclaration (....) indique le but de la manifestation, le lieu, la date et l'heure du rassemblement des groupements invités à y prendre part et, s'il y a lieu, l'itinéraire projeté. / L'autorité qui reçoit la déclaration en délivre immédiatement un récépissé ». L'article L. 211-4 de ce code dispose que si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que « la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté ».

4. Le respect de la liberté de manifestation et de la liberté d'expression, qui ont le caractère de libertés fondamentales au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, doit être concilié avec l'exigence constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public. Il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police, lorsqu'elle est saisie de la déclaration préalable prévue à l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure ou en présence d'informations relatives à un ou des appels à manifester, d'apprécier le risque de troubles à l'ordre public et, sous le contrôle du juge administratif, de prendre les mesures de nature à prévenir de tels troubles, au nombre desquelles figure, le cas échéant, l'interdiction de la manifestation, si une telle mesure présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné aux circonstances, en tenant compte des moyens humains, matériels et juridiques dont elle dispose. Une

mesure d'interdiction, qui ne peut être prise qu'en dernier recours, peut être motivée par le risque de troubles matériels à l'ordre public, en particulier de violences contre les personnes et de dégradations des biens, et par la nécessité de prévenir la commission suffisamment certaine et imminente d'infractions pénales susceptibles de mettre en cause la sauvegarde de l'ordre public même en l'absence de troubles matériels.

Sur l'intervention de l'Union régionale Force Ouvrière d'Ile-de-France :

5. L'Union régionale Force Ouvrière d'Ile-de-France justifie, eu égard à son objet statutaire et à la nature du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la demande de l'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris). Ainsi, son intervention est recevable.

Sur le refus de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris) et la Fédération syndicale unitaire (FSU) :

6. L'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris) et la Fédération syndicale unitaire (FSU) n'ont pas présenté dans un mémoire distinct la contestation du refus qui leur a été opposé par le juge des référés du tribunal administratif de Paris de transmettre au Conseil d'Etat la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du premier alinéa de l'article L. 211-4 et de l'article L. 121-2 du code de la sécurité intérieure. Cette contestation n'est, par suite, pas recevable et ne peut, en tout état de cause, qu'être écartée.

Sur l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

7. Il résulte de l'instruction, en particulier des éléments circonstanciés fournis dans la note blanche des services de renseignements figurant dans le dossier de premier instance et non sérieusement contestée, qu'il existe un risque très élevé qu'après les débordements et les violences d'une gravité exceptionnelle qui ont accompagné, à Paris, la journée de mobilisation du samedi 17 octobre 2026, les graves incidents qui ont eu lieu le lendemain et les affrontements survenus en fin de parcours de la manifestation du samedi 24 octobre 2026, de nouveaux troubles majeurs à l'ordre public se produisent le samedi 31 octobre 2026 en marge des cortèges autorisés dans un contexte social et revendicatif tendu et alors que de nombreux appels à des actions violentes lors de cette journée sont diffusés sur les réseaux sociaux. Il résulte également de l'instruction que l'itinéraire de la manifestation déclarée entre les places de la Bastille et de la Nation s'inscrit dans un périmètre à forte densité commerciale et institutionnelle, propice, dans le contexte décrit ci-dessus, à la commission de pillages et de dégradations, et nécessite, pour assurer la sécurité des manifestants, des riverains et de l'espace public, le déploiement d'un nombre très important d'unités de forces mobiles de sécurité. Dans ces conditions, l'interdiction de cet itinéraire et la proposition d'un itinéraire alternatif de la Porte de Bagnolet jusqu'à la Porte de Charenton permettant de préserver la pleine liberté de manifester ainsi que la visibilité des revendications sur un parcours sécurisé jusqu'à sa dispersion et, par une meilleure allocation des forces de sécurité, de limiter les risques d'exactions en marge du rassemblement et dans les autres lieux de la capitale, apparait nécessaire et n'est ni inadaptée ni disproportionnée.

8. Il résulte de ce qui précède que le ministre de l'intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Paris a suspendu l'exécution de l'arrêté n° 2026-01481 du préfet de police du 30 octobre 2026. Il y a lieu, dès lors, d'annuler, dans cette mesure, l'ordonnance qu'il attaque et de rejeter les demandes à fin de suspension de cet arrêté présentées par l'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris), la Fédération syndicale unitaire (FSU), la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE), et l'Union Syndicale Solidaires Paris.

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

O R D O N N E :

Article 1er : L'intervention de l'Union régionale Force Ouvrière d'Ile-de-France est admise.

Article 2 : L'ordonnance n°s 2633497, 2633526, 2633527, 2633529 du 30 octobre 2026 du juge des référés du tribunal administratif de Paris est annulée en tant qu'elle a suspendu l'exécution de l'arrêté n° 2026-01481 du préfet de police du 30 octobre 2026.

Article 3 : Les conclusions à fin de suspension de cet arrêté présentées par l'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris), la Fédération syndicale unitaire (FSU), la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) et l'Union Syndicale Solidaires Paris sont rejetées.

Article 4 : Les conclusions présentées par l'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris) et la Fédération syndicale unitaire (FSU), la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) et l'Union nationale des étudiants de France (le syndicat étudiant UNEF) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le surplus des conclusions présentées par l'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris) et la Fédération syndicale unitaire (FSU) est rejeté.

Article 6 : La présente ordonnance sera notifiée au ministre de l'intérieur, à l'Union des syndicats CGT Paris (UD CGT Paris), à la Fédération syndicale unitaire (FSU), à la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE), à l'Union nationale des étudiants de France (le syndicat étudiant UNEF), à l'Union Syndicale Solidaires Paris et à l'Union régionale Force Ouvrière d'Ile-de-France.

Copie en sera adressée au préfet de police.

Fait à Paris, le 31 octobre 2026

Signé : Anne Egerszegi

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

La secrétaire,

Sylvie Rahier